SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 10 minutos)

De acuerdo con el orden del día, damos la bienvenida a la delegación del Colegio de Abogados del Uruguay, integrada por la doctora Beatriz Murguía y los doctores César Pérez Novaro y Alberto Varela, y a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, contadores Nelson Hernández y Fernando Serra, como asesores de la Comisión, a quienes hemos convocado a efectos de seguir considerando el Nuevo Sistema Tributario, en el cual se introducen ajustes. Se trata del Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, Carpeta Nº 181/2010, Distribuido Nº 114/2010.

Como es sabido, hemos recibido varias delegaciones y con la de ustedes estaríamos concluyendo esta ronda de visitas; posteriormente les será remitida la versión taquigráfica de la sesión del día de hoy.

SEÑORA MURGUÍA.- Soy Directora del Colegio de Abogados del Uruguay y los doctores que me acompañan son los integrantes de la Comisión de Derecho Tributario del Colegio.

Uno de los principales fines de este proyecto de ley es la defensa del Estado de Derecho, para lo cual es indispensable la independencia del Poder Judicial, de la función jurisdiccional y del ejercicio de la profesión. Una de las preocupaciones de nuestra Organización con respecto a este proyecto de ley radica en la defensa de la función jurisdiccional. Ahora bien, debido a que no soy experta en el tema, si el señor Presidente lo permite, quisiera ceder el uso de la palabra a mis colegas.

SEÑOR PÉREZ NOVARO.- Básicamente, el Colegio de Abogados tiene una propuesta de modificación del artículo 17 del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo porque, a nuestro entender, establece una tutela jurisdiccional limitada exclusivamente a lo formal y no desarrolla el principio de tutela jurisdiccional que es recibido ampliamente en la Constitución. ¿A qué nos estamos refiriendo? A que la participación de un Juez no debe ser de carácter testimonial, no debe poner un sello o un mero adorno a la autorización para el levantamiento del secreto bancario, sino que su actuación debe estar dirigida a resolver una controversia real en la que se analicen y se prueben los hechos, y para ello es necesario que tenga el pleno conocimiento de las circunstancias del caso. El artículo 17 del proyecto de ley establece, exclusivamente, una función homologadora del Juez que, justamente, no desarrolla lo que sería la garantía jurisdiccional establecida en la Constitución de la República. Por esa razón, nosotros hemos propuesto una redacción alternativa que no excluye al Juez de la función de contralor de la autorización a proceder al levantamiento del secreto bancario, sino que lo potencia.

Además, queremos aclarar algunos aspectos que están –diría– omitidos, oscuros como, por ejemplo, la competencia. Cabe aclarar que, en este caso, la expresión “competencia” está referida al domicilio de la persona titular de la información bancaria. El artículo 17 del proyecto de ley contiene meramente una pretensión administrativa que no tiene que basarse en hechos o en circunstancias fácticas. Por eso en nuestra propuesta apuntamos a que el Juez compruebe la existencia de indicios objetivos, de hechos y de circunstancias que sean comprobables; apuntamos a que ese levantamiento corresponda a la comprobación de hechos y de circunstancias que hagan presumir, razonablemente, la ocultación de activos o de ingresos, es decir, hechos que demuestren eficazmente el propósito de omitir el pago de los impuestos, ocultando esa realidad impositiva o esa responsabilidad tributaria, conducta que conlleva a la tipificación de una infracción. Por ese lado, apuntamos a que el Juez tenga un conocimiento pleno, articulado por la Administración en la formulación de su solicitud y que, además, esa solicitud contenga algunos presupuestos esenciales y no sea formulada, por ejemplo, por un mero equipo inspectivo, sino por un jerarca que dicte un acto administrativo por el cual solicite con fundamentos el levantamiento del secreto bancario de ese titular de la información; ese acto administrativo debería ser concreto, es decir, la solicitud no debería ser a todos los escribanos, a todos los zapateros o en forma abstracta.

Con estos requisitos esperamos que en la demanda exista igualdad de oportunidades procesales, de contradicción y de prueba para las dos partes de la relación procesal que se está trabando.

La frutilla de este proceso –por decirlo de esta manera– es la sentencia. Por eso en la redacción alternativa ponemos un especial acento en este punto y, además, no le restamos importancia al

conocimiento pleno por parte del Juez. Dicho de otra manera, no procuramos limitar, porque el legislador no tiene facultades para limitar el conocimiento de los Jueces. La tutela jurisdiccional es un principio recibido ampliamente en la Constitución, y los límites que tiene el legislador se hallan en los principios y en las normas constitucionales. Por eso apuntamos a que el Juez se pronuncie sobre las pretensiones deducidas por ambas partes en el proceso, sobre la prueba diligenciada, sobre los derechos constitucionales en juego y sobre todas –y remarcamos la palabra "todas"– las circunstancias del caso, para que no exista la posibilidad de que el Juez o alguna de las partes pretenda limitar esa garantía constitucional.

Nos queda finalmente el punto de que esa igualdad debe establecerse en la norma reconociendo el carácter suspensivo del recurso de apelación, porque de lo contrario, si no tuviera ese carácter suspensivo –que le otorgamos, pero que el proyecto no otorga– esa igualdad de las dos partes procesales estaría altamente cuestionada.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR VARELA.- En primer lugar, la propuesta del Colegio de Abogados es totalmente técnica, apolítica y científica. Hay quienes en la Comisión estamos en contra del levantamiento en todo caso del secreto bancario con fines tributarios; y hay quienes están a favor. Lo cierto es que si se va a levantar, se debe hacer respetando la Constitución. Ese es el tema que ameritaría la reforma.

Creo que nadie quiere un levantamiento administrativo, es decir, un levantamiento dispuesto por una dependencia del Estado. Está prevista una intervención judicial, que debe ser de veras, en serio; debe tener un contenido; el Juez debe tener algo para decidir.

El problema está en que el artículo prevé el levantamiento del secreto bancario a solicitud de la Administración tributaria "para verificar la veracidad e integridad de las declaraciones juradas". El giro es tan amplio que prácticamente no va a existir ninguna hipótesis en que el Juez no deba acceder al levantamiento del secreto bancario. Siempre va a ser conveniente verificar la veracidad e integridad de una declaración jurada, levantando así el secreto bancario. El Juez, como bien decía el doctor Pérez Novaro, se convierte así en un homologador de la decisión adoptada por la Administración. Esto no puede ser; es absolutamente inconstitucional. Existe un principio llamado "de la exclusividad jurisdiccional", que significa –para no hablar en difícil, como solemos hacer los abogados– que, en base al juego de los artículos 23 y 28, ciertas esferas de la intimidad pueden ser acotadas por leyes de interés general –digamos que esta lo es, aunque no lo dice–pero la decisión de penetrar en dichos ámbitos debe ser privativa de la autoridad judicial. Por ejemplo, el hogar es un sagrado inviolable; hay una norma que permite ingresar en él, pero tiene que haber una disposición del Juez caso a caso. Ese es, en definitiva, el tema que nos convoca, es decir, que lo que tiene que decidir el Juez tenga un contenido.

Esta causal del secreto bancario –y me parece muy bien que sea única– sirve para dos cosas: en primer lugar, sirve para el levantamiento del secreto bancario en todos aquellos casos de tratados de doble imposición que tenga firmados el país, siempre que la causal sea la misma que opera internamente a favor de la Dirección General Impositiva. Esto nos pone ciertas cortapisas, porque la firma de esos Tratados nos está obligando, por ejemplo, a que no se deba levantar el secreto bancario únicamente cuando hay defraudación fiscal. Si levantáramos el secreto bancario solamente cuando hay defraudación fiscal nunca saldríamos de la lista gris en la que estamos, porque el artículo 26 del Modelo de Tratado nos obliga a levantarlo también en casos de elusión o investigación fiscal; en inglés, en casos de *tax evasion* y no únicamente en casos de *tax fraud*, es decir, en casos de fraude fiscal. Entonces, es absolutamente inevitable que redactemos esta norma mirando los Tratados porque, además, algunos de ellos ya son ley nacional. ¿Qué es lo que sucede? El Juez, a la hora de decidir si levanta o no el secreto bancario, tendría que tener un giro que, sin exigirle que exista defraudación fiscal, le permitiera verificar lo que ya constató la DGI, que es algo más difícil. Tan es así que nosotros hemos propuesto la siguiente redacción para el proyecto de ley: "El Juez solo admitirá la solicitud" –de levantamiento que le formula el Fisco- "cuando la Administración Tributaria haya acreditado la existencia de indicios objetivos que hagan presumir razonablemente la ocultación de activos o ingresos con el propósito de omitir el pago de tributos". Es decir que sin llegar a exigir la defraudación, se pone un escollo para que el Juez tenga trabajo, esto es, para que el Juez se pregunte, por ejemplo, qué tiene la DGI para decir –por ejemplo, que hay un ocultamiento– o qué tiene que decir el indagado, que perfectamente podría responder que no está ocultando nada. Entonces, en un ejemplo como este que cité, el Juez, se retira, piensa, estudia y decide. Ahora bien, con la norma que está arriba de la mesa para ser aprobada, el Juez podría llegar a decir: "Acabo de verificar que

la liquidación de este contribuyente está bien hecha, pero además me gustaría ver su cuenta bancaria". Por supuesto que siempre nos va a gustar poder hacer eso; por eso el famoso "Gran Hermano" tiene tanto rating: nos gusta ver a la gente viviendo en peceras.

He escuchado el argumento de que nunca se hizo uso del inciso primero de la norma de levantamiento del secreto bancario que actualmente está vigente e, incluso, se nos llegó a decir: "Fíjense qué prudente es la DGI, que nunca hizo uso de esta norma". En realidad, lo cierto es que esto obedece a un desconocimiento de la norma. Desde el año 2007, el levantamiento del secreto bancario a favor de la DGI solo procede cuando se formula una denuncia penal de defraudación. ¿Qué quiere decir esto? Que se hizo una investigación, se estudió el caso, se llegó al convencimiento de que existe defraudación y se hace todo lo que se puede hacer: se formula una denuncia fundada, firmada por el Director General y se presenta en el Juzgado de Crimen Organizado. Aquí se termina la actuación. Además, se pide al Juez que de acuerdo a la norma vigente, levante el secreto bancario porque se cree que va a encontrar más cosas que las halladas por la DGI sin levantar el secreto bancario.

Reitero que nunca se hizo uso de esa potestad en el período comprendido entre los años 2007 y 2010. ¿Por qué? Porque la información, en caso de que el Juez acceda a levantar el secreto bancario, no viaja a la DGI, sino al Fiscal y al Juez Penal, para alumbrarlos, para iluminarlos sobre la denuncia penal que formuló la propia DGI. Quiere decir que esta información no va a la Dirección General Impositiva. Esa es la excepción. Por eso, en esa norma se establece un plazo para que el Juez decida; si no lo hace, queda aprobada la solicitud. Sinceramente, no me parece tan mal porque se trata de información que está dirigida al propio Juez y no a la DGI. Por lo tanto, la interpretación del silencio de la sede como una aceptación del pedido de la DGI no me parece tan grave porque, en última instancia, la información sobre la cuenta bancaria va hacia el Juzgado Penal ubicado en la calle Buenos Aires, y ahí permanece.

No obstante, esto es algo muy diferente a lo que estamos tratando. Hoy esta información bancaria va a Fernández Crespo y 18 de Julio; hoy esta información viaja hacia la DGI.

Tal como he expresado en alguna oportunidad anterior, me parece que este proyecto de ley está rengo. Está muy bien reforzar las potestades de la DGI, pero creo que esto debería ir acompañado de una reforma de la justicia administrativa. No se puede seguir acumulando potestades en esta Dirección o en el Fisco en general sin una justicia administrativa eficiente y especializada; no se puede esperar cinco años por un fallo que ni siquiera se sabe para dónde va a salir porque la normativa es cada vez más compleja.

A continuación, voy a hacer referencia a otro tema que tiene que ver con el reforzamiento. Todos los países que han levantado el secreto bancario a favor del Fisco local, también han agravado las penas de violación del secreto tributario. Lo ha hecho Estados Unidos e inclusive Chile, país al que tanto observamos y que ha entrado en la OCDE. La pena por la violación del secreto tributario ha aumentado. Debemos entender que toda esa información tan íntima se introduce en un recinto al que acceden cientos de empleados. Hoy en día la pena consiste en la simple destitución del funcionario que viola el secreto tributario, pero en los países citados se aplican, por ejemplo, la destitución, una multa y prisión a la persona en cuestión. Entonces, creo que en forma concomitante con el levantamiento del secreto bancario a favor del Fisco, se debería prever un agravamiento de las penas por la violación del secreto tributario.

Además del reforzamiento, del agravamiento de la pena y de esa solución de fondo del régimen, debemos tener en cuenta que hoy en día Uruguay no provee el servicio de justicia administrativa en el terreno tributario; actualmente hay una verdadera denegación de justicia. Debería pensarse en una carta de derechos del contribuyente que no surgiera por decreto, como se ha previsto a partir del acuerdo entre la DGI y el Ministerio de Economía y Finanzas. Cabe resaltar que por allí, perdida, hay una norma que prevé dictar un decreto. Los países que han establecido la carta de derechos del contribuyente por decreto o por resolución, la modifican cuando quieren, y eso no está bien; la carta debería tener rango legal.

Por último, me voy a referir a la eliminación de la suspensión del Certificado Único a los noventa días de adoptada una medida cautelar; se trata de una medida de asfixia para las empresas que no sirve absolutamente a nadie. Esa es una herramienta o un arma demasiado poderosa de la cual se viene haciendo uso y abuso.

Muchas gracias.

SEÑOR MICHELINI.- Antes que nada, deseamos agradecer la presencia de nuestros invitados y los conceptos que están vertiendo, que siempre son buenos para toda reflexión.

El artículo 17, que en sus primeros incisos transcribe lo que ocurre hoy con el secreto bancario, ya había sido modificado en el año 2007. En esa oportunidad se nos dieron varios argumentos en el sentido de que ese podía ser el fin del asunto –pero no lo fue– y ahora surgen otros aspectos vinculados tanto a las declaraciones juradas dentro de nuestro territorio como a la doble imposición. Como bien se dice, ya hay acuerdos en este sentido y, por lo tanto, es bueno que haya una normativa general al respecto.

En cuanto al primer inciso que se agrega al proyecto, destaco que en él están incluidos los dos mecanismos, pero en este momento me voy a referir al segundo que tiene que ver con los tratados. Si no tuviéramos una normativa –porque el tratado no la prevé o porque no hay una normativa general– a mi juicio estaríamos perjudicando al contribuyente, porque deberá tributar en los dos países. En la hipótesis de que se levantara el secreto bancario, por la doble imposición –de acuerdo a los tratados que se firmen, o por esta normativa general, que es lo que se está intentando establecer–, si no hubiera ningún mecanismo fijado –y teniendo en cuenta que el Gobierno uruguayo está convencido de que la persona debe tributar dentro de nuestras fronteras–, y un Gobierno extranjero solicitara información adicional, pero no se la aportara, estaríamos perjudicando al contribuyente; este es un requisito que no está cuestionado a nivel internacional, más allá –como bien se dice– de que en algunas circunstancias, países que aparecen como muy serios, también lo han violado porque esa información la manejan muchas personas y, por ende, se pierde el control y la responsabilidad. Creo que aunque se pueda corregir la redacción de la segunda hipótesis, si esta termina siendo tan férrea al punto de que se torna inaplicable, estaríamos perjudicando al contribuyente. Es decir que si alguien pensara que va a tener un perjuicio superior al mostrar sus cuentas –tratando de evitar pagar doble, es decir, tanto los impuestos en Uruguay como en otras tierras– obviamente no va a optar por este mecanismo, pero si lo hace y tiene sus cuentas claras, va a pedir que en uno de los países se lo exonere de la tributación. Pero aunque Uruguay no estableciera nada al respecto, como son condiciones estipuladas por otros países, esa segunda hipótesis se puede afinar, pero tiene que estar a favor del contribuyente y no en contra. Reitero que hay una condición que no fija nuestro país, sino que está pacíficamente aceptada en el mundo, y si no se llega a un acuerdo, el contribuyente deberá pagar en los dos países.

Con respecto a la primera hipótesis del inciso –que es muy largo y ojalá que lo podamos cortar para que las hipótesis queden bien identificadas–, me parece bien que tratemos de analizarla caso a caso. También creo que es importante que se pueda incluir en forma expresa y fundada algún aspecto más que indicara que realmente hay una duda. Acá no se está hablando de un delito –de hecho, están planteados en otra norma– sino que hay una duda y esta se zanja con mayor información. La Dirección General Impositiva podría pedir los movimientos bancarios de tales y cuales días, y si ante esta solicitud respondieran que no los van a proporcionar, podría utilizarse otro mecanismo ante la duda de que se haya hecho una declaración que no corresponde.

Entonces, para evitar el levantamiento del secreto bancario podría pedirse una especie de levantamiento voluntario; inclusive, la persona estaría informada desde un primer momento de cuál es la duda que tiene la Dirección General Impositiva para así despejarla. Si esa información es negada, seguiríamos en la incertidumbre y se abriría un mecanismo –que permite estudiar caso a caso y de una forma más fundada– que, en definitiva, lo que haría sería chequear esa información que presenta dudas.

Me parece que es relevante –y con esto termino, señor Presidente con las observaciones o razonamientos que vengo llevando a cabo y que ustedes pueden tirar abajo, si es que estoy equivocado– que se ponga más seguridad en esa información, porque en el banco la manejan unas cuantas personas. ¿No la podría tener un grupo selecto de la Dirección General Impositiva, cuando se le presenten dudas y hayan solicitado que se brinde voluntariamente esa información, pero se les negó? Creo que tendríamos que ir por otros mecanismos. Desconozco las responsabilidades de un bancario o del banco –podríamos estudiarlas– pero esas mismas responsabilidades e información podría tenerlas la DGI; si el secreto tributario no es igual en ambos casos, habría que analizarlo para que haya un manejo responsable del tema.

La idea no es que aquí pueda haber irresponsabilidad, sino que existiendo esta norma, no sea necesario usarla –como a veces sucede– y no obligar a la DGI a ir por el inciso tal cual está –si el artículo se aprobara–, en el que ya existe presunción de que hay defraudación, que me parece que sería equivocado.

También podría buscarse un mecanismo para que la información en la Dirección General Impositiva fuera manejada por un grupo más restringido de personas, garantizando que se trate con una mayor seriedad.

Creo que haciendo estas correcciones –incluso nuestros visitantes podrían ayudarnos– mejoraríamos los textos separando las dos hipótesis: la de la doble tributación y la de la duda fundada de la declaración incorrecta.

Es todo, señor Presidente.

SEÑOR TAJAM.- Antes que nada quiero dar la bienvenida a los distinguidos abogados que nos visitan hoy.

Simplemente voy a plantear algunas dudas que tengo, propias de la ignorancia de los que venimos de otro campo.

En el artículo 17 se establece que se levantará el secreto bancario solamente para verificar la veracidad y la integridad de las declaraciones juradas, pero antes se dice que se hará cuando resulte necesario. ¿No debería haber, además, una demostración de la necesidad de esa información? Me refiero a la necesidad para verificar. Precisamente, cuando se estudió la anterior Ley de Reforma Tributaria, la dificultad que tuvimos fue esa implicancia entre el pedido del levantamiento del secreto bancario y la información necesaria para justificar la solicitud. Creo que, en realidad, la Administración Tributaria nunca pudo llegar a tener la posibilidad, puesto que la información que necesitaba para demostrar la necesidad de levantar el secreto bancario estaba allí. Sin dudas, hay un juego que no lo permite.

Es probable que haya que modificar algo para que, como ustedes dicen, la actuación del Juez no sea solamente testimonial. En ese sentido, estoy de acuerdo con mucho de lo que expresó el señor Senador Michelini.

Por otro lado, con respecto al tema del secreto bancario y su relevancia en cuanto a la intimidad, desde el punto de vista constitucional, confieso que tengo la misma duda que me surgió cuando se creó el primer IRPF, en 1960. En esa ocasión se otorgaron amplísimas atribuciones a la Administración Tributaria las que, incluso, fueron incrementadas en 1967 a través de la Ley N° 13.637. Vale recordar que los bancos debían franquear la información a los funcionarios de la Dirección General Impositiva. Sabemos que aquel mundo no es el mismo que el actual, pero la Constitución sí.

SEÑOR GALLINAL.- No es la misma, señor Senador.

SEÑOR TAJAM.- En este aspecto no ha cambiado.

En consecuencia, pienso que debemos tener en cuenta cómo ha cambiado el mundo y la necesidad de contar con ciertas seguridades respecto del manejo de determinada información. El Uruguay de hoy es un país abierto al mundo, como no lo era antes. Las normas jurídicas que en aquel entonces sustentaban la actividad económica estaban referidas fundamentalmente al ámbito interno. Insisto en que debemos manejarnos más en función del cambio de las condiciones y no en un aspecto constitucional porque me parece –reconozco que quienes nos visitan saben mucho más al respecto– que la Constitución sigue siendo la misma. Entonces, no comprendo por qué a partir de 1982 esto parece haber cambiado.

SEÑOR AMORÍN.- En primera instancia, corresponde agradecer a los que nos visitan por su esfuerzo para ilustrar a la Comisión.

Me parece que hay algunos aspectos fundamentales y que están en el centro del tema. En definitiva, se trata de los derechos del ciudadano –en este caso, los derechos del contribuyente– frente al poderoso Estado. Esa es una discusión que tiene cientos de años y que se nos plantea nuevamente. Me parece que el Colegio de Abogados hace muy bien en no fijar posición política en el sentido de no decir si está a favor o en contra del secreto bancario o de su flexibilización. Pone acento en lo que corresponde, es decir, en los derechos y las garantías que debe tener el contribuyente frente al Estado. A mi entender –es obvio; todos lo saben en la Comisión– son mucho mejores las propuestas del Colegio de Abogados que

este artículo que claramente deja al contribuyente y al ciudadano en absoluta indefensión. Como se dijo aquí, es casi una burla pedir al Juez que actúe si no tiene nada que hacer.

De todos modos, mi pregunta va por otro lado. Es bastante evidente que estas normas surgen por una fuerte presión que la OCDE está haciendo sobre distintos países en el mundo, poniéndolos en una lista gris y diciendo que si no hacen determinadas cosas, van a tener algunas sanciones que no sabemos cuáles son. He preguntado cien veces sobre esto y nadie me lo ha contestado, pero es bastante obvio que este paso se da en virtud de las presiones de la OCDE. Así lo ha dicho el Presidente de la República y es asumido y aceptado por todos. La pregunta es la siguiente: si damos garantías al ciudadano en la forma que pide el Colegio de Abogados, si se toma en cuenta el planteo que ustedes hacen, que es obviamente garantista para el ciudadano y un freno a la potestad del Estado, ¿la OCDE nos mantendrá en la lista gris o considerará que es suficiente? Formulo esta pregunta a ustedes porque son expertos tributaristas y tienen más conocimientos en estos temas. Me da la impresión de que el temor que tienen algunos es que si damos demasiadas garantías al ciudadano y frenamos el impulso de los Gobiernos extranjeros de pedir datos sobre cuentas en Uruguay, la OCDE no va a estar satisfecha. Creo que no hay nadie en el Uruguay que no admita y no acepte que lo que ha dicho el Colegio de Abogados hoy es correcto. Es obvio que hay que dar garantías e igualdad de condiciones al ciudadano frente a la Administración para poder defender su posición, pero queremos saber si esto será aceptable para la OCDE o si dirán que si nosotros damos garantías al ciudadano que deposita en Uruguay nos mantendrán en la lista gris.

Por otro lado, quisiera saber si en el proyecto sustitutivo, o en la norma que nos trae el Colegio de Abogados, está específicamente concretado el agravamiento de sanciones y penas por la violación del secreto tributario o si solo era una opinión casi personal del doctor Varela.

SEÑOR GALLINAL.- En primer lugar, quiero saludar a mis colegas, los representantes del Colegio de Abogados, y decirles que es un gusto recibir su opinión.

Hemos escuchado distintas apreciaciones que han realizado los represenTes del Colegio de Abogados exclusivamente referidas al tema del secreto bancario y no con respecto a las otras normas que pretenden introducir algunas modificaciones en el sistema tributario hoy vigente en el Uruguay. No quiero decir con esto que no tengan una opinión, pero parecería que el ámbito de mayor especialización y competencia para el Colegio de Abogados es expresarse sobre estos temas más que sobre el primero.

Mi primera pregunta es si, por razones de técnica jurídica o de especialización, y por la enorme importancia que el secreto bancario tiene en la vida de los países, no consideran conveniente separar en distintas leyes lo que tiene que ver con la modificación de los impuestos y lo relativo al secreto bancario.

En segundo lugar, simplemente quiero ratificar la pregunta realizada por el señor Senador Amorín, que para mí es una de las claves más importantes en todo este proceso de modificación del sistema vigente respecto al secreto bancario, que aparentemente es necesario recorrer para adaptarnos a la normativa internacional, a los tratados a los que el país ha adherido y a las organizaciones a las que pertenecemos. En ese sentido, un aspecto complementario a la consulta efectuada por el señor Senador Amorín es si, como consecuencia de la adhesión a los tratados y a las organizaciones internacionales a las que pertenecemos, tenemos alguna limitante que nos impida brindar garantías a las partes en el proceso judicial de levantamiento del secreto bancario. La pregunta que quiero formular es si el hecho de establecer garantías de la naturaleza que ustedes nos refieren –que no son otras que las que fija la Constitución de la República– estaría chocando contra alguna disposición, norma o tratado que nos impediría trabajar en ese sentido. En ese caso, me parece que deberíamos cambiar totalmente el giro de trabajo de esta Comisión porque sería mucho más un tema de carácter constitucional que legal.

SEÑOR VARELA.- Hay varias cosas para considerar, pero quiero decir que en 1960 la bancarización era mínima: en el banco tenían plata los ricos y había unos cientos de cuentas. Actualmente, vamos camino a una gran bancarización y muy pronto todo el mundo va a estar incentivado y motivado para tener una cuenta y cobrar su sueldo a través de los bancos. Esto quiere decir que el tema es mucho más grave hoy que en 1960, lo que no significa que en ese momento no fuera un problema.

Cuando se atacan las cuentas bancarias y se descubre con tanta facilidad, se termina fomentando el uso de efectivo; para ver esto basta ir a Buenos Aires, donde nadie usa tarjeta y lo que ronda es el efectivo.

En cuanto a la palabra “necesaria” es muy bueno el apunte que se hace de por qué se levanta el secreto bancario. El proyecto de ley habla de “cuando la información sea necesaria para verificar la veracidad”. Voy a dejar a los señores Senadores un comparativo del proyecto de ley del Poder Ejecutivo donde figura la Ley Nº 20.406 chilena, que es de donde se copió la de acá. En la iniciativa nuestra se dice: “cuando la información sea necesaria para verificar la veracidad e integridad” y la chilena señala: “cuando la información sea indispensable para verificar la veracidad e integridad”. Voy a poner un ejemplo de lo que sucede actualmente –o quizá el año que viene– con el nuevo IRPF; aclaro que no es imaginación nuestra. Una persona física se compra un auto cero kilómetro de no mucho más de US$ 30.000 y la DGI lo llama para que acredite de qué vive, porque no lo tiene registrado como contribuyente del IRPF. La persona contesta que vive de alquileres de inmuebles que tiene en el exterior –si esto sucediera el año que viene, sería renta no gravada por el nuevo IRPF– y los acredita de buena fe. La DGI podría contestar que no le cierra que la persona pueda vivir de eso y entiende que es necesario levantar el secreto bancario y el Juez no va a tener más remedio que hacerlo. Por lo tanto, no se trata de un mero tema de palabras y no se pone el cerrojo con lo de “necesario” o lo de “indispensable” porque, de última, serán situaciones fácticas que se estudiarán caso a caso. En el ejemplo que cité, ¿qué va a hacer el Juez? Repito: no va a tener más remedio que levantar el secreto bancario.

En cuanto a lo que ocurre a nivel internacional, puedo decir que Suiza compartió con Uruguay la lista gris durante algunos meses; una vergüenza, entre otras cosas, por ser uno de los miembros de los 31 países ricos. La razón por la que figuraba allí era porque en sus tratados, que son múltiples –tiene más de sesenta tratados firmados– solamente levantaba el secreto bancario en casos de *tax fraud*, es decir, en casos de evasión fiscal, o lo que en nuestra terminología conocemos como casos de defraudación. ¿Qué tuvo que hacer? Forzado por la OCDE, debió modificar esos tratados mediante doce protocolos –lo que hizo en tiempo récord: entre el 2 de abril, fecha en que se realizó la Cumbre de Londres, y setiembre del año pasado– ampliándolos a los casos de *tax evasion* y no solo a los de *tax fraud*, es decir, cuando hubiera investigaciones simples de las cuentas bancarias en Suiza. ¿Qué hizo internamente con su secreto bancario? Absolutamente nada. Por ejemplo, si un suizo –domiciliado en Suiza– estuviera siendo investigado por la Dirección General Impositiva de ese país, solamente se levantaría el secreto bancario en caso de defraudación fiscal. Esto quiere decir que en esta hipótesis hemos ido más allá que Suiza; hemos sido más papistas que el Papa.

También se me ha preguntado si existen limitaciones de tiempo y debo decir que el Tratado con España prevé un máximo de ciento ochenta días. En el caso de pedir información sobre una empresa o una persona física española de la que se cree que tiene cuenta en Uruguay, a efectos de pedir los traslados y cumplir con el debido proceso, se otorgarán ciento ochenta días. Por esta razón en el tratado que intentamos delimitar, en la Comisión del Colegio de Abogados fijamos este plazo y a su vez nos tomamos el atrevimiento de fijarle un plazo de sesenta días al Tribunal de Apelaciones, aunque sabemos que a los Jueces no les gusta que les fijemos plazos. Lo cierto es que si nos pasáramos de esos ciento ochenta días, estaríamos incumpliendo el Tratado firmado con España que, además, será un calco de los restantes tratados. Esto significa que contaremos con seis meses para tramitar dos instancias: la primera y la apelación. ¿Se puede hacer? Se puede, pero hay que poner alguna limitación y esta es una de las que está establecida.

Por supuesto que se podría haber pensado en el levantamiento del secreto bancario únicamente para cumplir porque indudablemente se necesitaba una ley para hacerlo. No se podían firmar los tratados sin levantar el secreto bancario por ley, con intervención judicial. Precisamente el Ministerio de Economía y Finanzas preguntaba cómo podía ser que Uruguay levantara el secreto bancario a favor de fiscos extranjeros y no lo hiciera para el Fisco local. En realidad, Suiza lo hace pero ese fue el argumento que se esgrimió y por ello ambos procedimientos de levantamiento son considerados en forma conjunta en un solo inciso.

SEÑOR GALLINAL.- Quisiera complementar lo expresado por el doctor Varela porque creo que es muy importante esta referencia al plazo e indudablemente es algo que debemos tener presente al momento de aprobar la legislación.

Quisiera saber si más allá de temas formales existe algún impedimento para que en el proceso de levantamiento del secreto bancario se dé traslado al contribuyente o incluso se le permita aportar prueba, que es lo que ustedes introducían como innovación en la redacción del proyecto de ley.

Por otro lado, a la luz de esos compromisos internacionales que tiene Uruguay, ¿no es posible establecer un único régimen de levantamiento del secreto bancario?

SEÑOR AMORÍN.- Si finalizado el procedimiento judicial, el Juez dice que no se levanta el secreto bancario, ¿qué pasa con el Tratado?

SEÑOR VARELA.- Lo máximo que ha ocurrido es el *affaire* UBS –Unión de Bancos Suizos– entre Estados Unidos y Suiza, en el cual los Estados firmaron y se pusieron de acuerdo con el levantamiento. Estados Unidos pedía el levantamiento del secreto bancario de 25.000 cuentas, pero solo se lo hizo en 2.300 cuentas; hubo un acuerdo entre Estados pero no modificación del Tratado entre ambos países. El equivalente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo suizo no hizo lugar al levantamiento. A Austria se le negó el acceso a fondos del Banco Europeo de Fomento, a Suiza se la amenazó con otro tipo de sanciones y la ley finalmente fue aprobada. En el campo del Derecho ese asunto está terminado; me refiero al caso cuando el Juez dijo: "No levanto porque no me han acreditado la necesariedad o lo que fuere para el levantamiento". Termina el campo del Derecho; pasamos al terreno fáctico.

SEÑOR PÉREZ NOVARO.- En la primera parte de mi intervención hablé del texto, ahora quiero hacer referencia al contexto y también voy a responder algunas de las cuestiones que han sido planteadas por parte de los señores Senadores que me precedieron en el uso de la palabra.

Si analizamos este tema desde el contexto –obviamente que es mucho más amplio–, tenemos que partir de la base de que hoy existe un derecho humano reconocido mundialmente y también –naturalmente– en el Uruguay: que se tribute y se recaude de acuerdo a Derecho. Cuando hablo de Derecho me estoy refiriendo –sin duda– al Derecho uruguayo, con todos los elementos que lo conforman: la Constitución de la República, los Tratados y los decretos. Ese derecho humano no es algo dado, no es algo que esté cristalizado, que esté –diría– congelado, sino que se construye día a día, ladrillo a ladrillo, como se levanta una pared. También se puede destruir como se rompe una pared: con un pico, ladrillo a ladrillo. Obviamente que la historia de la conciencia jurídica universal nos ha demostrado que estos derechos humanos, lamentablemente tienen retrocesos por sistemas políticos muchas veces degradantes, algunos de los cuales también nos ha tocado vivir. Si miramos así el contexto, podemos observar que los derechos y los deberes –diría– se van determinando de arriba hacia abajo, desde la Constitución –que es el mayor grado jerárquico– hacia las distintas etapas de ese ordenamiento. Aquí entramos en el famoso problema de los proyectos modelos internacionales. Sucede que en alguna parte del mundo se reúnen personas con mucho poder, toman una resolución y la envían para su aprobación a los distintos Poderes Legislativos, como si estos cumplieran la función que se da al Juez en el artículo 17 del proyecto y que nosotros criticamos. Pero esos proyectos modelos se tienen que adaptar a las distintas realidades y, sobre todo, al Derecho de cada uno de los países. Es obvio que el modelo que se está proponiendo desde el punto de vista internacional y que tiene que ver con la famosa lista de la OCDE debe adaptarse, y creo que asegurar el pleno conocimiento del Juez otorga garantías; por lo tanto, no va a haber ningún problema con la OCDE o, por lo menos, este organismo, a mi juicio, no va a poder decir absolutamente nada. Con esto creo haber contestado la preocupación planteada por el señor Senador Gallinal.

Ahora bien, tenemos otra cuestión, que no voy a decir que viene de contrabando, porque en ese caso podría estar agraviando a alguien que haya propuesto esta solución en el Derecho interno. Además, está incluida en un proyecto explícito, lo que quiere decir que no viene encubierta. Me refiero, concretamente, al hecho de que se otorgan nuevas facultades al organismo recaudador, en este caso, a la Dirección General Impositiva. Esto forma parte del contexto. Es cierto que queremos que haya una reforma importante –que, además, la hubo– en la Dirección General Impositiva, y todos aspiramos a que ese organismo recaude, controle y actúe de acuerdo a Derecho. Puedo asegurarles que muchas veces esto hay que llevarlo de arriba hacia abajo, hacia el punto concreto. No estoy hablando en términos generales; me estoy refiriendo a una controversia entre un sujeto acreedor estatal y un deudor obligado. En esa controversia concreta está el tema del secreto bancario. Muchas veces –y esto ocurre aun con la legislación actual– los inspectores piden los estados de cuenta y cuando la persona responde que no está obligada a entregárselos porque rige el secreto bancario, ellos dicen que quieren sacarse la sospecha. Esto sí se hunde en la pretensión del levantamiento del secreto bancario. Lo que no puede haber es levantamiento por sospecha; tiene que haber levantamiento porque ya hubo actuaciones administrativas. En este aspecto, el Código Tributario da amplísimas facultades de fiscalización y contralor a la Dirección General Impositiva. Pero esas amplias facultades –que están previstas en el acápite del artículo 68 del Código Tributario– obviamente se limitan por este tema del secreto bancario. Lo que no podemos hacer es que una sospecha puramente abstracta o teórica justifique el levantamiento del secreto bancario, porque esa sospecha siempre va a estar, en la medida en que, si el inspector tiene la información bancaria, va a

poder controlar mejor. Cuando hago referencia a esas facultades exorbitantes, no estoy acusando a nadie, pero se entiende que tienen ese carácter porque, en el fondo, se aplica la llamada "ley del placebo", que fuera formulada por el doctor Torello, quien fue Ministro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Suprema Corte de Justicia. La ley del placebo es la del mínimo esfuerzo para obtener el máximo resultado posible y, muchas veces, esta ley informa sobre toda la actuación administrativa. Quiero aclarar que esto no se ha establecido en ningún código ni ley, pero efectivamente apunta a otorgar facultades, en ese caso a un organismo, para hacer más fácil su trabajo, su actuación y la obtención de resultados. En realidad, se están tocando y lesionando derechos de la otra parte. Creo que ese es el punto que hay que tener en cuenta en este aspecto.

Nosotros queremos plantear –no solo en el tema de la OCDE y en el aspecto internacional, sino en el ejercicio interno– el pleno conocimiento del Juez de que la Administración ya hizo una investigación y utilizó sus facultades, las que lo llevaron a demostrar la necesidad referida por el señor Senador Tajam. De esta manera, estamos procurando que haya un debate –incluso a nivel interno– en el que el Juez pueda conocer todas las circunstancias, tanto las aportadas por la Administración como las del contribuyente, para luego decidir, en forma genérica, porque la Administración le dice que es necesario y siempre lo va a ser. Aquí estamos hablando de la excepción y la solución de principios. Esta última es el secreto bancario y la excepción, el levantamiento del secreto bancario en situaciones excepcionales que la Administración debe demostrar. Aclaro que para ello la Administración cuenta con facultades, no le estamos atando las manos. ¿Por qué esto tiene que ver con los aspectos contextuales o generales? Porque es muy cierto que la Administración se preocupa por recaudar, y está bien que lo haga, pero en la actividad de recaudar, controlar y fiscalizar puede estar agrediendo intereses superiores como, por ejemplo, el desarrollo económico, la seguridad jurídica o las inversiones que se puedan estar haciendo. Por lo tanto, debe haber un Juez que garantice que eso se haga de acuerdo a Derecho. Justamente ese Juez es quien puede fallar con pleno conocimiento de toda la controversia. Aclaro que cuando hablo del Juez me refiero tanto al de Primera Instancia como al de Segunda Instancia quien, en este caso, va a actuar y le hemos puesto una limitación temporal. Quiero aclarar que dicha limitación no afecta las posibilidades de las partes de producir prueba, porque no se está verificando lo que lamentablemente sucede a partir de la Ley Nº 16.170 con la clausura, donde sí se afectan y se otorgan solamente tres días. Como sabemos, nadie puede ser notificado de una demanda en tres días. No obstante, en el proyecto de ley original –y creo que la iniciativa del Colegio de Abogados lo mejora– se mantiene el plazo de 180 días. Quiere decir que va a haber una restricción o un orden en la agenda del Juez, pues deberá tratar este asunto antes que otro, pero eso no afecta los derechos de las partes a defenderse. Es perfectamente posible y regular en este aspecto a partir de la tutela jurisdiccional.

SEÑOR VARELA.- Abusando del tiempo de los señores Senadores, quisiera hacer unos breves comentarios.

El proyecto de ley del Colegio de Abogados no es muy diferente al de la Cámara Uruguaya de Turismo que les entregamos hace unos días; es prácticamente idéntico. La iniciativa ha sido elaborada mirando y respetando los parámetros de la OCDE. Quiere decir que la redacción no nos deja fuera de esa Organización, ni nos hace incumplir los Tratados.

En cuanto al tema planteado por el señor Senador Michelini, con respecto a la posibilidad de preguntar a la persona si quiere o no levantar su secreto bancario, en el caso de que no tenga nada que ocultar, eso significa invertir el derecho. Si a cada persona que es investigada judicialmente o que se encuentra bajo una auditoría tributaria le vamos a preguntar si quiere o no levantar el secreto y, si nos dice que no quiere levantarlo, automáticamente pensamos que es un mal contribuyente que tiene algo que ocultar, resulta que el derecho se vuelve la excepción; esa persona no tiene derecho a hacerlo porque, en forma automática, arranca una pésima inspección en la que se supone que está ocultando cosas. Eso no es defender el Derecho y ese es el gran defecto de la ley chilena. En ese país, cuando la persona abre una cuenta bancaria, en el banco le preguntan: "Si el Servicio de Ingresos Internos" –SII, que en nuestro caso es la DGI– "le pregunta si quiere levantar el secreto bancario, ¿usted lo hace? Diga 'bi', diga 'lo'." Y allí habrá que tildar. Si la persona dice que sí, esa cuenta puede ser mirada y, si expresa lo contrario, las cosas empiezan mal. En una segunda oportunidad, cuando el SII le pregunta si quiere levantar el secreto bancario –otra vez le pide: "Diga 'bi', diga 'lo'"–, sabiendo que ya dijo que no, si la persona vuelve a responder que no, se piensa: "esto viene mal". De esta manera, el derecho constitucional a la intimidad, protegido por el secreto bancario, se vuelve la excepción. Estamos ante una persona que ya dijo "no" dos veces. En ese caso, se va a seguir adelante y derecho "al hueso". Ese es el gran peligro de formular la pregunta. Si es un Derecho, lo tenemos que imponer como tal, y por eso pensamos que la solución del problema no viene por ahí. Habría que estipular una causal seria y que la DGI se tomara el trabajo de

probar al Juez que, en este caso -porque hay una serie de indicadores que demuestran que si se actúa de esa manera se va a encontrar a alguien que ocultó o evadió–, vale la pena levantar el secreto.

SEÑOR MICHELINI.- Supongamos que el servicio inspectivo decide intervenir y le dice a una persona que quiere información sobre los dos últimos años porque tiene una duda en el mes de agosto, y esta le contesta que le va a entregar la información correspondiente a ese mes. Quiero dejar bien en claro que no parto de la base de que haya un propósito de mala fe del sistema recaudador; por supuesto, es necesario establecer límites; y no desconozco que, más allá de los aspectos económicos, hay un tema central, que es el de la intimidad y la privacidad. Por eso hice hincapié en quienes manejan esa información, pues en un banco está al alcance de todos los funcionarios.

Cuando insisto en que se pregunte, es porque se puede acotar esa información en forma voluntaria, y si la DGI se presenta ante el Juez, la persona puede decir que la información que le están solicitando es del último año, pero le exigen que presente los datos de los últimos tres. Digo esto porque puede suceder que la persona se entere de que la DGI está requiriendo dicha información cuando ya ha comenzado a correr ese plazo de sesenta días.

Me parece que deberíamos encontrar un mecanismo –tanto a nivel interno como externo– que permitiera lograr todos los objetivos planteados sin que tengamos que pedir el levantamiento del secreto bancario como si se tratara de un defraudador; no estamos hablando de eso, sino de una segunda hipótesis que tiene que ver con la verificación por parte del fiscalizador de los datos que el contribuyente aportó. Pienso que hay que tratar de encontrar la forma adecuada para que la duda esté expresamente fundada. En cuanto al ejemplo que mencionó el doctor Varela de un persona que no tiene ingresos en el Uruguay, sino externos, y produce una serie de gastos que llaman la atención, se puede pensar que está viviendo de ingresos internos y no paga los impuestos, o está viviendo de ingresos externos, los que, en general, pueden venir por el sistema bancario. Por eso parecería lógico que la persona pudiera demostrarlo. En lo personal, no me parece mal que la DGI manifieste: “Bueno, usted plantea que recibe del exterior una renta de US$ 15.000 por mes, que no está gravada en nuestro país. ¿Es posible que demuestre que ello es así?”

Insisto: me parece un mecanismo lógico y no veo ninguna dificultad en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa informa que lo usual es que la Comisión reciba a las distintas delegaciones a efectos de recabar la opinión que cada una de ellas tenga sobre el tema que se trate, todo lo cual queda debidamente registrado en la versión taquigráfica y que, en general, evitamos la polémica entre sus integrantes y quienes nos visitan.

La Presidencia entiende que este intercambio ha sido muy fructífero. Me adelanto a señalar que valoramos mucho, realmente, el conocimiento y la especialización de la delegación que hoy nos visita en el estudio del proyecto de ley y en proponer alternativas; sin dudas, es una contribución muy importante. Como dije antes, este diálogo se ha mantenido en términos constructivos y la Presidencia irá evaluando de qué manera se procesa toda esta información

No pretendo cortar a nadie el uso de la palabra, pero considero que, a esta altura, estamos llegando al límite de este intercambio, y las exposiciones y los fundamentos han sido lo suficientemente claros. Sin perjuicio de ello, si alguien quiere agregar algo más, por supuesto lo puede hacer.

SEÑOR TAJAM.- Quiero plantear una duda muy concreta. En el marco de la ampliación de las atribuciones a la Administración Tributaria –que ilustraban nuestros invitados–, se habló de una especie de balance o contrapartida de derechos del contribuyente y se la contrapuso a un decreto que se estaría por concretar. Me gustaría saber si trabajaron en esa iniciativa.

SEÑOR VARELA.- La gran diferencia entre la violación del secreto bancario y la del secreto tributario radica en que el empleado bancario va preso, pues es un delito que está previsto, mientras que la violación del secreto tributario solo se pena con la destitución del funcionario. Quiere decir que existe una gran diferencia, y el mundo va camino a levantar el secreto bancario –como hablábamos hace un momento– y a agravar las penas a quienes violen el secreto tributario. Esto no está dicho, pero es así. No obstante, podemos advertir cierta sensibilización en este sentido, porque en uno de los incisos se dice que el

expediente es reservado. Esto significa que quien elaboró el proyecto se está dando cuenta de que existe un problema de intimidad y, por lo tanto, pide la reserva; en realidad, el expediente siempre es reservado.

En lo que tiene que ver con el levantamiento del secreto por un mes, quiero decir que, por lo general, cuando se investiga lo relativo al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, hay que analizar un período más largo –uno, dos o tres años– porque estamos hablando de un fluir continuo de datos.

Por último quiero decir que el Colegio de contadores, Economistas y Administradores del Uruguay y el Colegio de Abogados del Uruguay han elaborado en forma conjunta una propuesta referida a una carta de derechos del contribuyente, y si no recuerdo mal, ingresó una iniciativa al Senado en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Ingresó en esta Legislatura?

SEÑOR VARELA.- Efectivamente, señor Presidente.

SEÑOR PÉREZ NOVARO.- Con respecto al estatuto del contribuyente, quiero señalar que también hay un proyecto elaborado por las comisiones tributarias del Colegio de contadores, Economistas y Administradores del Uruguay y del Colegio de Abogados del Uruguay, que ya está estructurado y articulado. Si los señores Senadores tienen interés en ello y no ha llegado aún, podríamos enviarlo a esta Comisión.

Con relación al contexto, queda una parte que no mencioné y quiero salvar mi omisión. El artículo 54 refiere a la Ley Nº 18.083 y, naturalmente, tiene que ver con el artículo 53, que prevé un instituto nuevo: "Levantamiento voluntario del secreto bancario". De esta disposición se desprende que durante el procedimiento inspectivo, la Dirección General Impositiva está autorizada a celebrar un acuerdo con el contribuyente para levantar el secreto bancario. La parte de contraprestación –por decirlo de alguna manera– de ese levantamiento es el acortamiento de los plazos de prescripción. Según esta disposición se autoriza a bajar a más de la mitad los plazos de prescripción: el de diez años se baja a cuatro y el de cinco se reduce a dos. No tenemos ninguna noticia en cuanto a que desde 2007 –cuando entró en vigencia la ley de reforma tributaria, estamos hablando de tres años– la Administración haya celebrado uno solo de estos acuerdos tributarios. Se encuentra presente el ex Director General de Rentas, quizás tenga una mejor información que quien habla.

En definitiva, habría que contextualizar este levantamiento judicial que plantea el artículo 54 con el artículo 53. Lo lógico sería que la Administración realizara al menos un intento de levantamiento del secreto bancario excepcional por vía judicial solicitando esta posibilidad de acuerdo prevista en el artículo 53. Esto reafirma el carácter general que tiene el secreto bancario y el carácter excepcional de su levantamiento cuando se hayan operado circunstancias fácticas que así lo ameriten. En caso de que el contribuyente fiscalizado se negare al intento de la Administración de acordar, ofreciéndole una contraprestación en términos de disminución del período de fiscalización –justamente, hablamos de la prescripción– daría lugar al planteo por vía judicial. Pero debo remarcar que no puede tratarse de una sospecha genérica ni el temor natural e inherente que tiene todo fiscalizador, auditor o investigador; en el cerebro de ellos siempre existe el temor y la duda porque esa es su función. Insisto: ese no puede ser el único fundamento; debe existir otro, más particularizado –más grave, más fuerte y desarrollado– que pueda probarse. No es posible probar temores; se prueban los hechos. A eso apunta el proyecto que hemos elaborado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia y vuestras exposiciones, que creo conforman un material de suma importancia por su profundidad y precisión. Naturalmente, luego pasarán por el tamiz de las valoraciones políticas. De todos modos, resolver y legislar con el mayor conocimiento de causa siempre es una buena conducta.

(Se retira de Sala la delegación del Colegio de Abogados del Uruguay)

Propuesta del Colegio de Abogados

Se encuentran presentes los contadores Nelson Hernández y Fernando Serra, quienes nos darán la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el nuevo sistema tributario propuesto. Aclaro que el señor Ministro me trasmitió que se sentía totalmente representado por quienes concurrieron hoy para responder algunos planteamientos realizados por los señores Senadores.

A su vez, quiero decir que estamos distribuyendo un nuevo comparativo que hizo la Secretaría de la Comisión con las modificaciones que han sido sugeridas y los dos documentos que nos acaba de entregar el Colegio de Abogados, que propongo que queden incorporados a la versión taquigráfica de la sesión de hoy para la buena información de los lectores.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- En primer lugar, quiero agradecer a la Comisión por recibirnos y decir que, tal como había manifestado el señor Ministro en un principio, el Ministerio de Economía y Finanzas está disponible para apoyar la labor de la Comisión en todo lo que estime pertinente.

Por otro lado, en el día de ayer fue consultado el señor Ministro sobre el planteo de separación, en dos propuestas, del proyecto presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y manifestó que no compartía esa idea fundamentalmente por una razón: el mecanismo de levantamiento del secreto bancario –luego voy a hacer una referencia a la expresión "levantamiento del secreto bancario", que entiendo no es la correcta– que se solicita que se apruebe por parte del Parlamento habilita el contralor de las inversiones en el exterior que generarían rentas comprendidas y patrimonios gravados de acuerdo con la primera parte de la propuesta de esta modificación. En definitiva, la limitación del secreto bancario no es solo una respuesta a los acuerdos en materia de doble imposición que está firmando el país, sino también la habilitación de una herramienta para poder controlar de alguna manera las rentas producidas en el exterior –que el mismo proyecto incluye como comprendidas en los impuestos a la renta– y los patrimonios correspondientes a esas inversiones. Por esa razón se entiende que no sería conveniente la separación en dos proyectos.

Luego se nos pidió opinión sobre cuatro propuestas realizadas por la Cámara de Turismo. El contador Serra va a adelantar la opinión del Ministerio en los dos primeros casos y a continuación me voy a extender sobre la tercera propuesta

SEÑOR PRESIDENTE.- Por un tema de procedimiento, quiero aclarar a nuestros invitados que ahora estamos en la consideración general del proyecto de ley y recién en la próxima sesión vamos a ingresar en el estudio artículo por artículo. Entonces, sin perjuicio de que ustedes realicen comentarios globales –o todos los que consideren pertinentes–, vamos a solicitar su presencia para la instancia en que comencemos la discusión en particular de los artículos y allí van a poder hacer una intervención más afinada, a solicitud de parte.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Estaremos a disposición de la Comisión cuando lo entienda conveniente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La discusión en particular va a comenzar el jueves que viene.

SEÑOR SERRA.- Como señaló el contador Hernández, me voy a referir a las dos primeras propuestas de modificación presentadas por la Cámara Uruguaya de Turismo. La primera es la de no gravar por el IRPF a los extranjeros que pasen a residir en Uruguay por las colocaciones que tienen en el exterior; esto figura en el artículo 2º, que estaría modificando el artículo 3º del Título 7. Lo que propone la Cámara Uruguaya de Turismo es que para la tributación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas se establezca el mismo tratamiento que venía en la propuesta original del Poder Ejecutivo con relación al Impuesto al Patrimonio. Recordemos que la propuesta en el Impuesto al Patrimonio era la de gravar a los residentes en Uruguay pero que, además, fueran ciudadanos de nuestro país. Quiero decir que esta asimetría no es casual. Cuando se analizó el proyecto de ley del Poder Ejecutivo se entendió que se trata de dos impuestos que tienen una estructura diferente y no necesariamente debían tener el mismo tratamiento respecto a los residentes con ciudadanía extranjera. A su vez, esta asimetría la justificamos en el tratamiento que tienen estas colocaciones en el país donde son recibidas.

En lo que refiere al Impuesto al Patrimonio, se trata de un tributo que no está generalizado y existe en pocos países del mundo. En ese caso, para no incidir sobre las decisiones de inversión, nos pareció oportuno no gravar a los residentes que se venían a instalar en el Uruguay porque seguramente en los países en que residían antes no se aplicaba la gravabilidad del Impuesto al Patrimonio y, de alguna

manera, se les estaba cambiando las reglas de juego. Por ejemplo, si un ciudadano residía en Francia, donde no hay imposición al patrimonio, y venía a radicarse al Uruguay, por ese mero hecho pasaba a quedar gravado por el Impuesto al Patrimonio. Entonces, nos pareció que no era una medida oportuna y esa fue la razón por la cual se excluyó a los residentes que no tenían ciudadanía uruguaya.

En el caso de la imposición sobre la renta, la situación es bien diferente. Se trata de un impuesto generalizado en todo el mundo y la gran mayoría de los países aplican el principio de la renta mundial. Por lo tanto, una persona que residía en Francia iba a tributar el Impuesto a la Renta sobre sus ingresos con independencia de donde los obtuviera. Por eso nos pareció que la solución era diferente y que los métodos utilizados por las legislaciones comparadas eran distintos y respondían a otra realidad. En este caso, consideramos mejor ir al sistema de imposición tomando en consideración la residencia, con independencia de que fuera ciudadano uruguayo, pero habilitando el método de otorgar un crédito fiscal por el impuesto a pagar en el exterior. ¿Y esto por qué? Como una forma de evitar la posibilidad de atraer residentes al Uruguay por el mero hecho de generar el fenómeno de la doble no imposición. En este contexto de transparencia fiscal internacional nos pareció que no era bueno generar la situación de captar residentes en Uruguay, que se encontraran con una suerte de paraíso donde no pagaran en el país de residencia ni en el de colocación. Por lo tanto, nos pareció oportuno aplicar el método del otorgamiento de un crédito fiscal a través del cual, si este residente en territorio nacional obtiene una renta del exterior y en el país donde está colocada ya está gravada por una imposición sobre la renta, Uruguay le otorga dicho crédito para evitar la doble imposición. Es decir que no se le está imponiendo una carga adicional. Ahora bien, si ese país que recibe la colocación no la grava con imposición a la renta, Uruguay sí se reserva el derecho de gravarla plenamente y no se aplica el método del crédito fiscal.

Consideramos recomendable continuar con el proyecto original del Poder Ejecutivo, que justifica esta asimetría y establece un tratamiento distinto para dos impuestos de estructura totalmente diferente.

SEÑOR COURIEL.- En este momento el país está recibiendo un número no menor de extranjeros, en general de la tercera edad, que vienen a instalarse. Desde ese punto de vista, son extranjeros residentes en el Uruguay sin ser necesariamente ciudadanos. ¿Cuál es el impuesto que pagarían, teniendo en cuenta que todas las rentas que reciben son del exterior? ¿Sobre qué rentas lo harían? Realizo esta pregunta a efectos de saber en qué medida se estaría afectando la llegada de nuevos extranjeros residentes a Uruguay.

SEÑOR SERRA.- En lo que refiere a las rentas provenientes de pensiones, no se amplía el ámbito de imposición; es decir que no van a quedar gravadas por el impuesto uruguayo. Si este pasivo tuviera colocaciones de tipo financiero en el exterior, al pasar a ser residentes en el territorio nacional habría que analizar cuál es su situación tributaria. Si esa colocación está realizada en un país que la grava con el impuesto a la renta –por ejemplo en un 20%, por decir algo–, cuando ese residente uruguayo pase a liquidar el impuesto, va a computar esa renta obtenida en el exterior acreditándola contra el impuesto uruguayo. Si la imposición en el país de la colocación es mayor al impuesto uruguayo, en nuestro país no va a pagar absolutamente nada, lo acredita del Impuesto a la Renta.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Aunque no haya convenio?

SEÑOR SERRA.- Efectivamente, señor Senador. Es una disposición de carácter unilateral incorporada en la ley interna y no es necesario que exista un convenio de doble imposición.

SEÑOR COURIEL.- ¿Cuáles son las rentas del exterior por las que pagarían Impuesto a la Renta los residentes extranjeros? Formulo esta pregunta porque en algún momento el señor Senador Amorín planteó –no como iniciativa propia– el tema de las rentas inmobiliarias.

SEÑOR SERRA.- De acuerdo con la propuesta del Poder Ejecutivo, las rentas que van a ser gravadas son las colocaciones de tipo financiero, las que conocemos como provenientes del capital mobiliario, rendimiento de acciones y de bonos de otros Estados, pero no se incluirían las provenientes de arrendamientos, de salarios ni de pensiones.

SEÑOR HEBER.- Sé que ustedes vienen con una posición tomada desde el Poder Ejecutivo y a veces es muy difícil sacarlos de un proceso de razonamiento que se viene realizando desde hace mucho tiempo y que ya está firme.

Cuando escuchaba al contador Serra hablando, pensaba en el abandono que durante décadas hubo del tema de la renta territorial por la renta mundial –y todo lo que ello significa y que seguramente vamos a discutir en la Comisión–, y me preguntaba si en algún momento manejaron la posibilidad de no abandonar definitivamente la tributación territorial originada en el país, o sea, gravar las colocaciones en el exterior que se generaron en nuestro país. No sé si explico lo que quiero decir. La idea es no abandonar definitivamente una tradición que, a nuestro juicio, es buena, y es el punto que nos va a enfrentar a este proyecto de ley. Creo que el concepto nos aleja y ello no es bueno porque es una actitud colonizadora que han tenido las naciones desarrolladas del mundo al perseguir, y sobre todo extraer, recursos cuando colonizan un país. Me parece que va contra lo que son, de alguna manera, las naciones pequeñas y, lamentablemente, colonizadas económicamente. Partiendo de esto, mañana alguien puede poner una industria y colocar su renta en el exterior. Parecería que es un brazo largo, una extensión del concepto de territorialidad sin abandonarlo y yendo hacia el rumbo de la equidad. Este es un tema que ha planteado el Gobierno y con el que discrepo, porque no me parece equitativo que se diga que solamente vamos a gravar, en esta extensión de la renta mundial, los depósitos financieros y no las colocaciones. Repito, no me parece que en ese concepto haya equidad, como tampoco la hay en el impuesto que se cobra acá adentro. Pero esto será una discusión política; lo que yo preguntaba a los contadores Hernández y Serra – a quienes les agradecemos mucho porque este es un tema sobre el que vamos a discutir bastante– es si en el Gobierno no analizaron esta otra posibilidad, que es un paso intermedio, es decir, no abandonar definitivamente la renta territorial e ir a la renta mundial, como una suerte de buscar la renta que se origina en el país y gravarla en el exterior. ¿No hubo esta posición intermedia? Quizás podría ser una luz en el horizonte de entendimiento sobre un tema que no estoy conforme en abandonar y que es el concepto de territorialidad en Uruguay.

SEÑOR SERRA.- Este proyecto de ley que remite el Poder Ejecutivo al Parlamento no pretende innovar ni generar modificaciones estructurales con respecto a la tributación nacional. En cierta forma lo hemos concebido como ajustes que se están efectuando en el nuevo sistema tributario. Por supuesto que no nos queremos alejar de la aplicación del principio de territorialidad; al contrario, la estamos reivindicando. Creemos firmemente que hay que seguir aplicando dicho principio, pero a su vez estamos convencidos de que debe adecuarse a las nuevas realidades internacionales, y mal haría el Uruguay en no tener respuestas ante las nuevas modalidades que nos va imponiendo la realidad global y no haber aprendido de la crisis financiera que todos sufrimos recientemente. Entonces, el propósito del proyecto de ley que remitió el Poder Ejecutivo es atender a un tipo particular de rentas que son las obtenidas del capital financiero. ¿Por qué? Porque estas rentas no tienen una conexión con la territorialidad como sí lo tiene una renta que proviene de un alquiler que está asociada a un inmueble radicado en determinado lugar. Nosotros sabemos que en todo el mundo se aplican ficciones jurídicas para suponer dónde está colocada una aplicación de tipo financiero. Es cierto que cuando alguien coloca dinero en Suiza no necesariamente está siendo utilizado en ese país. Esa es, precisamente, la definición del principio de territorialidad: los bienes utilizados en determinado territorio. Ese dinero seguramente esté siendo explotado en otro lugar del mundo, en cualquier lugar del planeta. Entonces, nos pareció que el principio de territorialidad debía mantenerse, pero que había que admitir flexibilizaciones. En particular, nos focalizamos en este tema para establecer que si en este caso no se puede aplicar a rajatabla el principio de territorialidad, habría que admitir una excepción. En ese marco, nos pareció que las colocaciones financieras eran un tema sensible, que no podíamos establecer su locación en forma fehaciente y que estos flujos, muchas veces identificados como causa de las crisis financieras por su alta volatilidad, deberían estar sometidos a una determinada tributación que garantizara una cierta equidad, pero que también guardaran un razonable equilibrio con el control que el Estado uruguayo debe realizar en estos casos. No olvidemos tampoco que esos flujos colocados en el exterior podrían llegar a provenir, o no, de dinero obtenido a través de la no liquidación de impuestos. Entonces, nos pareció que era una técnica apropiada, que conjuntaba varias aspiraciones que tenía el Poder Ejecutivo de controlar esas cuentas.

En segundo lugar, la Cámara Uruguaya de Turismo, con el objetivo de que instituciones financieras de plaza pudieran captar depósitos que en el momento están situados en el exterior, proponía una modificación al artículo 26 del Capítulo VII. Esto se encuentra en el artículo 6º del proyecto, donde se proponía bajar la tasa de tributación del IRPF de las colocaciones en instituciones financieras del 12% al 5%, como forma de captar esos depósitos e incentivar que esas colocaciones en el exterior vuelvan al Uruguay. Nos parecía que la medida no iba a tener un gran impacto económico. La tributación del 12% hoy es muy razonable y, a nuestro juicio, no estaría incidiendo en las decisiones de inversión. La tasa del 5% se aplica solo para el caso de que estas colocaciones sean en Unidades Indexadas o en moneda nacional sin cláusula de reajuste y para depósitos a un año o menos. Nos parece que esto no va a tener mayor significación y que no es recomendable reducir esta tasa. Nos inclinamos por dejarla acotada a la situación de hoy para determinados casos en particular.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- La tercera propuesta presentada por la Cámara Uruguaya de Turismo coincide casi en su totalidad con la del Colegio de Abogados. Diría que tiene alguna corrección respecto de la propuesta original, porque se establecen como fundamentos para el levantamiento de este secreto diferencias no solo en cuanto a activos, sino también en cuanto a ingresos.

Voy a referirme a lo que se denomina levantamiento del secreto bancario que, en realidad, es una corrección o un ajuste a ese secreto bancario que aún continúa existiendo. Ello es así en la medida en que el secreto bancario es una forma del secreto profesional que vincula a dos personas, a un cliente y a un prestador de servicios, y que tiene características diferenciales de acuerdo con nuestra ley. Entonces, este secreto bancario no tiene un carácter de integridad o totalidad, porque la propia Ley Nº 15.322 lo deja sin efecto, sin intervención judicial, para el cumplimiento de las funciones del Banco Central. Quiere decir que ya se está yendo más allá del ámbito privado, del relacionamiento entre un cliente y el banco, porque hay otra entidad, que es el Banco Central, que tiene un acceso total e irrestricto a todos los movimientos de esa persona física o jurídica respecto del banco. Aquí también entraría en consideración si es necesario o no que exista una intervención judicial para el acotamiento del secreto. Nuestra legislación ya prevé un acotamiento de este secreto sin intervención del Poder Judicial. Aclaro que esta no es la propuesta del Poder Ejecutivo, sino la de dar mayores garantías a los contribuyentes, a las personas en general, respecto de esa limitación, del conocimiento de las operaciones o transacciones financieras o bancarias que pueda tener una persona.

En lo que refiere a la propuesta en general, queremos decir que la iniciativa original del Poder Ejecutivo hace que el Juez competente deba expedirse respecto de la necesidad de proporcionar la información a los efectos requeridos, tanto por la Administración Tributaria como por un Estado con el que Uruguay mantenga un convenio de doble imposición o de transferencia de información. En este sentido, el Juez podrá juzgar el carácter de necesidad. Además, es importante señalar que tanto en la propuesta de la Cámara de Turismo como en la del Colegio de Abogados se sustituye la palabra “necesidad” por la expresión “indispensabilidad”. Creo que esto es un problema porque puede llevar a la necesidad de producir pruebas imposibles porque, ¿cuáles son los elementos que hay que aportar para que una determinada decisión judicial sea indispensable? Es posible que el Juez, en cada caso, entienda que se puede realizar otras acciones que no hagan indispensable el acotamiento del secreto bancario en esa circunstancia. Entonces, la condición es que el Juez actuante se expida sobre la necesidad. Nosotros no creemos que sea conveniente utilizar el elemento de indispensabilidad de esa solicitud y, además, tampoco debemos perder de vista que el secreto bancario queda inmerso dentro del tributario. ¿Cuál es la diferencia entre la situación actual y la que promueve la ley? La diferencia es que la Dirección General Impositiva podrá tener acceso a información que hoy no tiene a efectos de cumplir con su función.

En este sentido, voy a citar un trabajo del doctor Adriasola que ha sido base para algunas de las propuestas del Colegio de Abogados, que a texto expreso establece lo siguiente: “la inaccesibilidad legal de la Administración Tributaria a la existencia y movimientos de cuentas del contribuyente significa que debe proceder a la determinación del tributo prescindiendo de esa información. Sólo si comprueba una conducta criminal y formula la denuncia penal al amparo del artículo 110 del Código Tributario podrá solicitar al juez competente el levantamiento de dicho secreto conforme al artículo 25 del Decreto Ley No. 15.322. Pero antes de esa instancia, en el contexto de una investigación administrativa, no sólo no puede acceder directamente a la información bancaria sino tampoco requerirla coactivamente del propio contribuyente.” Resulta claro pues que la diferencia entre lo que establece la ley vigente y la propuesta es que la Dirección General Impositiva tendría acceso a elementos que le permitirían una determinación más precisa de la situación fiscal de una determinada persona física o jurídica, por acceder a mayor información. Esa es la única diferencia; no habría otra trascendencia para la persona física que el conocimiento por parte de la Administración tributaria de esa información necesaria para liquidar los tributos. Por eso hablamos de acotamiento del secreto bancario y no de su levantamiento. Precisamente, el secreto bancario sigue vigente a todos los demás efectos y solamente se levanta para saber cuál es la situación fiscal en una relación cliente-banco.

Por otro lado, habría que resolver –este es un tema de criterios– que si se aceptara una modificación como esta, tendríamos un tratamiento diferente para las solicitudes de información del exterior que para las de la Dirección General Impositiva. Quiere decir que habría requisitos mucho más estrictos para proporcionar información a esta Dirección que los que se aplican para brindarla a otros Estados. No obstante, compete al Parlamento determinar si esa decisión es o no correcta, pues ese no es un aspecto técnico de esta propuesta. En este punto, el resto de la propuesta coincide con la iniciativa del Poder Ejecutivo.

Sin dejar de reconocer que este tema permite seguir discutiendo y aportando diversos elementos, pasamos a la cuarta propuesta. Creemos que esta propuesta excede el alcance de esta presentación y de este proyecto de ley, en la medida en que implica una reforma del procedimiento de la Justicia y que abarca mucho más que la vigencia y aplicación de esta iniciativa.

SEÑOR MICHELINI.- Me gustaría saber cuál es la cuarta propuesta.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- La cuarta propuesta es una reforma de la Justicia Administrativa Tributaria. Deberían crearse Juzgados Letrados en lo Contencioso Administrativo especializados en materia tributaria, seguirse procesos más cortos, abandonar el viejo proceso del Código de Procedimiento Civil y crear un cargo de Procurador del Estado en lo Económico Tributario. Creo que esto excede el alcance del tema que estamos considerando.

A continuación, voy a hacer algunas aclaraciones que no tienen que ver con esta propuesta y que están vinculadas con algunos de los temas que se desarrollaron en la mañana de hoy. Se decía que podría ser necesario establecer la existencia de un procedimiento administrativo previo a una solicitud de información vía judicial, pero creo que este es un tema de economía de procedimientos. La DGI no va a iniciar un procedimiento judicial para obtener información que pudiera conseguir a través del levantamiento del secreto bancario en forma voluntaria por parte del contribuyente. Diría que hasta es una medida de buena administración que la primera persona a la que se le consulte sobre el levantamiento del secreto bancario sea el propio contribuyente o interesado, porque ese es un tema de economía de procedimientos. Es muy probable que esa información se adquiera más rápido y en forma completa del propio contribuyente colaborador que si se inicia un proceso judicial para obtenerla.

Por otro lado tenemos un planteo del Colegio de Abogados respecto a la posibilidad de utilización del artículo 53, "Disposiciones varias", de la Ley Nº 18.083, relacionado con el levantamiento voluntario del secreto bancario. Aclaro que esto ya está previsto en la Ley Nº 15.322, y en la Ley Nº 18:083 se establece la posibilidad de realizar un convenio entre la Administración y el contribuyente, por el cual este último consiente el levantamiento del secreto bancario y como contrapartida aquella accede a no reclamar la totalidad de los tributos no prescriptos. Para que quede claro, con esta herramienta se disminuye el plazo de prescripción de los tributos. Este procedimiento ya ha sido utilizado por la Administración; concretamente, durante la vigencia de esa norma ha sido utilizada en un solo caso. En esa oportunidad un contribuyente proporcionó toda la información, oficiando él mismo al Banco Central el levantamiento del secreto bancario en función de ese acuerdo. De esta forma la Dirección General Impositiva analizó los datos aportados y como de allí no surgían elementos que tipificaran una defraudación –porque simplemente se trataba de liquidación de tributos en un período determinado–, se acotó el período de liquidación de tributos de acuerdo con lo convenido. Pienso que esto nos puede dar una idea acerca de cómo la Administración puede hacer uso de las herramientas que tiene a su alcance. Insisto en que durante la vigencia de esta norma –es decir, desde el año 2007 a la fecha– ha sido utilizado en una oportunidad, lo cual demuestra que no ha sido un procedimiento habitual en todas y cada una de las actuaciones como parecía inferirse en algunas de las presentaciones. Creo que esta es una herramienta que si la Administración la obtiene, la deberá utilizar con prudencia. En lo personal, estoy convencido de que esa prudencia, inclusive, está vinculada con la capacidad de respuesta del Poder Judicial para hacer frente a una lluvia de propuestas como la que probablemente surgiría de alguna de las interpretaciones. Aquí me atrevo a aportar algo de mi experiencia pasada. En un momento determinado el Director de la Dirección General Impositiva entendió que todos los casos en que había evasión de impuestos podían tipificarse como defraudación y, además, que ello ameritaba la realización de las correspondientes denuncias penales. En ese período, la Dirección General Impositiva realizó un sinnúmero de denuncias penales que fueron archivadas religiosamente por el Poder Judicial, por un tema de capacidad de respuesta. No es posible pretender que el Poder Judicial intervenga en todas y cada una de las actuaciones que realice la Administración tributaria; no es posible que todas las inspecciones terminen judicializándose. Por lo tanto, esto también es una limitante al abuso que pudiera plantearse por parte de la Administración para utilizar esta herramienta.

SEÑOR RUBIO.- Según entiendo –recién estoy profundizando en el tema–, el problema está situado en la diferencia entre la información necesaria y la información indispensable. Me gustaría saber si a vuestro juicio ello implica una petición de principios. En realidad, si uno tiene la presunción de que existen indicios de evasión, la lógica indica que debería solicitar información complementaria para determinarlo. En cambio, es distinto si tiene que probar que la información es indispensable para poder determinar si existe o no evasión sin conocimiento de la misma; sabemos que establecer esa prueba ante el Juez implica tener conocimiento de la información. Entonces, estaríamos ante un círculo vicioso; esto sería inaplicable,

imposible de sortear porque supone el manejo de la información que justamente se está solicitando. Esta es mi duda con respecto al tema.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Por lo menos desde mi punto de vista, es correcta la interpretación del señor Senador Rubio. Creo que podríamos ingresar en un proceso de prueba imposible, precisamente porque no se puede acceder a las pruebas que justifiquen esa "imprescindibilidad". Esto es algo similar a lo que ocurre con la actual redacción del artículo 54: es imposible probar la defraudación porque no se puede contar con los elementos que podrían surgir de los registros bancarios. Es decir que la Administración actúa con un ojo tapado a los efectos de determinar la existencia de una infracción tributaria.

SEÑOR TAJAM.- Quiero hacer un planteo con respecto a lo que aquí se propuso sobre ampliar las penas –que hoy solo implican la destitución– para los funcionarios de la Administración tributaria, estipulando también multas y prisión como en la legislación chilena.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Creo que la comparación podría ser igualmente válida con nuestra legislación actual. Estamos comparando el secreto tributario con secreto bancario cuando sabemos que las sanciones son diferentes, mucho más graves y estrictas en el segundo caso. Hoy por hoy no se han comprobado antecedentes importantes de violación en ninguno de los dos casos; creo que hubo un caso de denuncia y procesamiento por violación del secreto bancario que, en definitiva, terminó sobreseído. Este es el único antecedente que existe en ese sentido y no hay ninguno sobre destituciones por violación del secreto tributario.

O sea que desde ese punto de vista se ha mantenido el nivel de protección de los derechos individuales en lo que tiene que ver con la violación de cualquiera de los dos secretos. Pero podría ser factible establecer un nivel similar de sanciones ante la posible violación del secreto bancario o del secreto tributario, si se entiende que con ello se daría una mayor garantía para la protección del derecho individual.

SEÑOR AMORÍN.- Quiero decir algo en la misma línea de lo expresado por el señor Senador Tajam.

En alguna de las comparecencias del señor Ministro se fundó la tesis de que el tema del levantamiento del secreto bancario no era tan complicado porque quedaba incluido en el secreto tributario, por lo que me parece que la consulta del señor Senador Tajam es muy adecuada y la comparto. No parece sensato que la violación del secreto bancario tenga penas más graves cuando, en definitiva, la que va a guardar ese secreto bancario es la propia Administración Tributaria. Ojalá que nunca se tengan que aplicar y que no sea necesario destituir ni procesar a nadie, pero me parece que sería bueno que se diera un rango fuerte al secreto tributario, penando a quienes lo violen.

SEÑOR ABREU.- Pido disculpas por haber llegado tarde. Quiero participar para no quedar en el ámbito de lo negligente.

La pregunta que quiero hacer va de la mano de algunos comentarios que hemos recibido en forma permanente en la Comisión. Cuando se habla de Administración Tributaria, ¿estamos hablando también de todas aquellas organizaciones del Estado que tienen competencia tributaria, como el Banco de Previsión Social o la Dirección Nacional de Aduanas? Se trataría no solo de la Dirección General Impositiva, sino también de todo aquello vinculado a la Administración Tributaria, participando como sujetos activos en el levantamiento del secreto bancario. Me parece importante recibir una aclaración sobre este aspecto, ya que desde el punto de vista jurídico la Administración Tributaria no se circunscribe exclusivamente a la Dirección General Impositiva.

Por otra parte, quisiera referirme a la acumulación de interrogantes y a los planteos que nos han hecho residentes en el Uruguay. ¿Qué alcance jurídico tiene el concepto de residente? ¿Es el residente físico, aquel que sacó su residencia, el extranjero que vive en nuestro país? Con franqueza debo decir que hay decenas y decenas de extranjeros con una preocupación muy importante, que se preguntan: "¿qué pasa conmigo, que tengo la residencia en el Uruguay porque quiero al país?" A veces esas personas tienen bienes en el exterior, pero no vienen a realizar actividades comerciales. Algunos me han preguntado: "¿Con este principio tengo que declarar todo lo que tengo afuera y debo aplicar un criterio distinto al que he mantenido hasta ahora?". En concreto, reitero, me interesa saber cuál es el alcance que se da al término "residente". La residencia está mirada desde el punto de vista de cuántos días está la persona en el país y no es lo mismo que la ciudadanía legal. En definitiva, ¿cuál es el alcance que jurídicamente dan al

extranjero que tenga una calidad u otra en lo que tiene que ver con su residencia para poder ser alcanzado como sujeto pasivo de un tributo o como contribuyente?

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Con respecto a la figura Administración Tributaria, debo destacar que la redacción del artículo 54 propuesta establece que es la Dirección General Impositiva y no la Administración Tributaria la que tiene la posibilidad de solicitar el levantamiento del secreto. Es así que señala que también se podrá levantar el secreto bancario cuando la Dirección General Impositiva, en ejercicio de sus facultades… Obviamente, como el señor Senador decía, el concepto de Administración Tributaria es bastante más amplio.

En lo que tiene que ver con su segunda interrogante, debo decir que se trata del concepto fiscal de residencia. Hablamos de aquella persona que resida por más de 183 días en el país o que tenga sus intereses vitales y personales en el Uruguay. De todas formas, lo que interesa es determinar qué efecto va a tener respecto de su carga fiscal. Por tal motivo es importante el complemento que se planteaba a este proyecto de ley sobre el reconocimiento unilateral del crédito fiscal por los impuestos pagados en el exterior. La mayoría de las personas que manifiestan su voluntad de radicarse en el país y tienen intereses en el exterior están gravadas por un impuesto a la renta en el exterior mucho mayor que el que recaería sobre sus ingresos en el exterior por impuestos nacionales. Tal como decía el contador Serra al principio, esto implica que para esas personas no va a significar una mayor carga tributaria.

SEÑOR AMORÍN.- Me gustaría saber cómo se gestiona el crédito fiscal, qué documentos hay que tener o qué es lo que exige la Dirección General Impositiva.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Eso lo va a establecer la reglamentación. Seguramente estará referido a la presentación de la documentación que acredite el pago de los tributos en el exterior junto con alguna formalidad que asegure su confiabilidad.

SEÑOR ABREU.- Acá tenemos la definición del concepto de residencia desde el punto de vista fiscal y legal. Por ejemplo, si un señor tiene residencia legal en el Uruguay y viene porque tiene algún interés vital, pero reside 140 días en lugar de 183, ¿el elemento central de su definición como contribuyente será el tiempo de residencia? Aclaro que no es un tema de casuística o de picardía.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- La ley establece cuáles son los elementos a tener en cuenta para considerar si sus intereses vitales o personales se encuentran en el país. El hecho de que alguien tenga esposa o hijos que vivan en el país es un elemento determinante; habría que llegar a comprobar que la relación que tiene es lo suficientemente importante en su vida como para hacer que su residencia sea en el país, y eso me parece bastante difícil.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos reuniremos nuevamente el próximo jueves y, por supuesto, están invitados los contadores Serra y Hernández a fin de continuar colaborando en la discusión de este proyecto de ley.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 34 minutos)